



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 3.7.2012
SWD(2012) 192 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre la mediación en los seguros

{COM(2012) 360 final}

{SWD(2012) 191 final}

1. CUADRO SINTÉTICO DE LA PERTINENTE LEGISLACIÓN Y LAS ACTUALES INICIATIVAS DE ACTUACIÓN DE LA UE

	Sector asegurador	Sector de inversiones	
Productos pertinentes	Seguro de vida, seguro de vehículos automóviles, seguro de responsabilidad civil, seguro sobre la propiedad, seguro de mercancías, etc., así como productos de seguros con componentes de inversión, tales como los seguros de vida vinculados a fondos de inversión	Acciones, bonos (incluidos los bonos estructurados), fondos de inversión, derivados, etc.	
Requisitos de capital	SOLVENCIA II Acceso a la actividad y su ejercicio, supervisión, procedimientos de saneamiento y liquidación de las empresas de seguros y de reaseguros	DRC IV (Directiva sobre los requisitos de capital) Acceso a la actividad y su ejercicio, supervisión, procedimientos de saneamiento y liquidación de las entidades de crédito y las empresas de inversión	
Distribución	DMS Normas de registro y autorización (p.ej, cualificación del personal), prácticas de venta de <u>todos</u> los productos de seguro , operaciones transfronterizas, normas de conducta, supervisión, etc. <u>Las ventas de productos de seguro con componentes de inversión, tales como los seguros de vida vinculados a fondos de inversión, se regulan en la DMS.</u>	MiFID II Normas de registro y autorización, requisitos de organización (p.ej., cualificación del personal), prácticas de venta de <u>todos</u> los productos de inversión , operaciones transfronterizas, normas de conducta, supervisión, etc. <u>La MiFID prevé una exención en relación con los productos de inversión que revisten la forma de productos de seguro, como los seguros de vida vinculados a fondos de inversión.</u>	
Información sobre el producto	Solvencia II Productos de seguro de inversión	PPIM Productos de seguro con componentes de inversión	OICVM Productos de inversión

En aras de la coherencia intersectorial, en la revisión de la Directiva sobre la mediación en los seguros (DMS) se tendrá en cuenta la actual revisión de la MiFID, así como la iniciativa en curso PPIM (productos preempaquetados de inversión minorista). Ello quiere decir que, siempre que se trate de regular las prácticas de venta de productos de seguro de vida con componentes de inversión (seguros de inversión), la DMS debería establecer normas de protección del consumidor al menos similares a las establecidas en la MiFID revisada. Los seguros de inversión son productos preempaquetados de inversión minorista que revisten la forma de seguros de vida, por ejemplo, los seguros de vida vinculados a fondos de inversión.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Los problemas más destacados que presenta el actual marco jurídico constituido por la DMS, y que más abajo, en este mismo apartado, se detallan, pueden agruparse en dos categorías: aquellos que afectan a la venta de todos los productos de seguro (seguros de vida y no de vida) y aquellos otros que afectan a la venta de seguros de inversión.

2.1. Problemas que afectan a la venta de todos los productos de seguro

En el ámbito de aplicación de la Directiva no se incluyen los aseguradores directos, ni algunos otros canales de venta de productos de seguro (tales como las agencias de viajes y las empresas de alquiler de automóviles). Ello plantea un problema generalizado, puesto que la protección del consumidor varía en función de dónde (a través de qué canal de venta) adquiera el producto de seguros. Esta situación, además de socavar la protección del consumidor, hace que los costes de cumplimiento de la normativa varíen según los canales de venta. Actualmente, algunos operadores del mercado que prestan servicios postventa (gestores de siniestros y peritos) están también excluidos del ámbito de aplicación de la DMI. Estas profesiones forman parte del proceso de venta de los productos de seguro y podrían estar expuestas a conflictos de intereses.

Un segundo problema importante es el que representan los conflictos de intereses entre el vendedor de los productos de seguro y el consumidor como consecuencia de las estructuras remunerativas de los vendedores. Tales conflictos de intereses pueden perjudicar al consumidor de dos formas levemente diferentes: bien porque el intermediario mantenga una relación cerrada, operando casi en exclusiva con una sola empresa de seguros proveedora (de modo que los consumidores que recurran a ese intermediario no dispondrán de posibilidades de elección suficientes para satisfacer del mejor modo sus necesidades), bien porque se recomienden al consumidor los productos que mayor remuneración aporten al vendedor, y no aquellos que mejor respondan a sus necesidades (este supuesto se aborda a continuación, junto con otros problemas que plantea el asesoramiento).

Una tercera categoría de problemas importantes guarda relación con el asesoramiento, pudiendo distinguirse dos tipos de problemas:

- De un lado, el consumidor podría recibir un *asesoramiento sesgado*, debido a los conflictos de intereses que plantea la remuneración del vendedor.
- De otro lado, puede existir un *asesoramiento de baja calidad* en ámbitos en los que la cualificación profesional exigida al personal de ventas sea insuficiente. Actualmente, las normas sobre las cualificaciones profesionales varían considerablemente entre Estados miembros y entre canales de venta, y muchos consumidores reciben un asesoramiento de baja calidad.

El acceso a los mercados transfronterizos resulta gravoso para los vendedores de productos de seguro y, actualmente, la penetración transfronteriza en los diferentes mercados europeos es escasa. En el texto de la DMS I, el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, la libre prestación de servicios y el libre establecimiento no están contemplados específicamente. No existe un registro único en el que los consumidores puedan hallar información sobre los vendedores de productos de seguros de los distintos Estados miembros de la UE.

La falta de armonización de las sanciones es un problema que se ha observado en casi todas las revisiones actuales de la legislación del ámbito de los servicios financieros. El problema estriba en que las sanciones previstas en algunos Estados

miembros carecen de efecto disuasorio, así como en las grandes diferencias existentes entre las potestades sancionadoras de las autoridades competentes.

2.2. Problemas que afectan a la venta de los seguros de inversión

Las normas de protección del consumidor en las ventas de seguros de inversión no son suficientes a nivel europeo, ya que la DMS I no establece disposiciones especiales con respecto a la venta de complejos productos de seguro de vida con componentes de inversión. Actualmente, esos productos se venden al amparo de las disposiciones generales aplicables a la venta de productos de seguro, pese a que se trata de productos de naturaleza muy diferente y representan un riesgo más elevado para los compradores no profesionales. Se ha observado en el mercado un elevado número de quejas relacionadas con la venta de productos de seguro vinculados a fondos de inversión en muchos Estados miembros. Se ha constatado la existencia de arbitraje regulador como consecuencia de las diferencias en la regulación de la venta de PPIM a través de los distintos canales de venta. El perjuicio potencial que para el consumidor se deriva de la venta de productos de seguro de vida vinculados a fondos de inversión que son inadecuados puede estimarse en un máximo de 1,1 billones en EU-27. Es importante señalar que, en el sector de seguros, debido a los costes que conlleva la cancelación, y al mayor coste de los productos, un asesoramiento inadecuado puede comportar que los inversores paguen más en comisiones y se vean atrapados en productos que conlleven una penalización, en caso de desprenderse de ellos, que el inversor no entendió suficientemente bien al realizar la inversión. Es cierto que el perjuicio a que están expuestos los consumidores actualmente es fruto de muchos factores, siendo el asesoramiento en las ventas solo uno de ellos. No obstante, se ha constatado que el asesoramiento es crucial en los mercados minoristas de productos financieros. Se considera, por tanto, que el asesoramiento es un elemento clave. Dado el tamaño de este mercado, los casos de ventas inadecuadas podrían tener un gran impacto en el bienestar del consumidor. Al no existir normas de la UE, los reguladores han optado por requerir mayor transparencia en los costes o, cuando su actuación engloba a los productos complejos en general, han emitido orientaciones sobre la información precontractual o han abogado por una moratoria en la venta de tales productos.

3. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA PROPORCIONALIDAD

Los Estados miembros, por si solos, no podrían solventar a nivel nacional los problemas de ineficacia que se plantean como consecuencia de la aplicación de distintos regímenes a los aseguradores directos y a los intermediarios en toda la UE, la falta de armonización de las normas de asesoramiento y protección del consumidor y las diferencias en los requisitos en materia de cualificación. Además, la revisión de la Directiva vigente persigue aumentar la movilidad del consumidor, facilitar el comercio transfronterizo y garantizar condiciones de competencia equitativas a todos los operadores del mercado, armonizando para ello las normas reguladoras de diferentes sectores de servicios financieros (esto es, las disposiciones de la DMS y las de la MiFID en lo que atañe a los contratos de seguro con componentes de inversión).

En torno al 95 % de los intermediarios de seguros registrados en la UE son microempresas y PYME (según lo definido en otras Directivas de la UE). Ello hace necesario un enfoque de proporcionalidad en las medidas de armonización de la DMS y la MiFID.

1. Quienes vendan productos de seguro simples con carácter auxiliar (por ejemplo, las empresas de alquiler de automóviles, las agencias de viajes) y presten servicios postventa (por ejemplo, los peritos tasadores y los gestores de siniestros) estarán sujetos a un procedimiento de notificación simplificado, y no tendrán que registrarse ante las autoridades competentes.

2. Se establece una regla general de proporcionalidad aplicable a todas las disposiciones, según la cual, puesto que la Directiva es un instrumento de armonización mínima, los Estados miembros deberán establecer sus requisitos de forma proporcionada, teniendo en cuenta la complejidad de los productos vendidos. Esto sería aplicable también a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) cuando elabore medidas de nivel 2 sobre los requisitos de cualificación profesional.

3. Las disposiciones de la MiFID sobre la protección de los inversores (por ejemplo, la prohibición de las comisiones en el asesoramiento independiente, la mitigación de los conflictos de intereses, las pruebas de idoneidad y adecuación) se retomarán en la DMS II con el fin de garantizar condiciones equitativas en las prácticas de venta de todos los PPIM en el sector de inversión y en el sector asegurador. La DMS II y la Directiva de solvencia II contendrán disposiciones organizativas (normas sobre registro, notificación, auditoría interna, gestión del riesgo, etc., similares a las establecidas en la MiFID) aplicables a los intermediarios de seguros y los aseguradores directos, garantizando así normas de igual e incluso, a veces, mayor rigor que en el caso de la MiFID. Tales disposiciones tienen en cuenta las características organizativas de las actividades de seguros y de mediación de seguros, por lo que la carga administrativa es notablemente inferior que si se utilizaran directamente las disposiciones de la MiFID, destinadas al sector de inversión. Los países que aplican las disposiciones de la MiFID tal cual (NL, IT, UK) siguen un enfoque de proporcionalidad, de modo que esas disposiciones resulten útiles y adecuadas para los intermediarios de seguros.

4. COMPARACIÓN DE LAS DISTINTAS OPCIONES DE ACTUACIÓN

Ámbito de aplicación : se opta por la actuación consistente en definir con mayor precisión las actividades que entran en el ámbito de la DMS. Se trata de preservar la flexibilidad de los Estados miembros de cara a establecer un ámbito lo más amplio posible, si bien previendo algunas excepciones que garanticen un trato proporcionado (eximir las ventas de seguros complementarias a un suministro de bienes; y eximir el seguro de grandes riesgos y los compradores profesionales de las normas de conducta). Ello incluye también la introducción de obligaciones de declaración simplificadas en la cadena de valor de los seguros (vendedores de productos de seguro de carácter auxiliar, tales como las agencias de viajes y las empresas de alquiler de automóviles, y los proveedores de servicios postventa, tales como los peritos tasadores y los gestores de siniestros). Esto tiene ya consecuencias positivas

para los consumidores, siendo escasas las repercusiones en términos de costes para los agentes del mercado que venden seguros con carácter auxiliar. Esta opción reduce considerablemente los efectos negativos sobre los vendedores directos y los intermediarios en materia de competencia, manteniéndose, en cambio, la eficacia en el logro de los objetivos perseguidos.

Conflicto de intereses: se opta por dos actuaciones. De un lado, establecer un formato estándar de información de tipo tarjeta profesional europea para todos los vendedores de productos de seguros; de otro, introducir, al mismo tiempo, un régimen del estilo del previsto en la MiFID (normas de conducta según recogen los artículos 23 a 25 de la MiFID II) para los vendedores de productos de seguro de vida con componentes de inversión. Estas dos opciones conllevan una mejora de la protección del consumidor a través de la prevención (tarjeta profesional europea e información sobre la remuneración) y una posible gestión y mitigación de los conflictos de intereses (soluciones tipo MiFID). Al mismo tiempo, estas opciones son eficientes en términos de costes, pues permiten un enfoque proporcionado en función de la complejidad y los costes de los productos vendidos.

Asesoramiento: se opta igualmente por dos actuaciones. Introducir una definición de asesoramiento en la Directiva no sería costoso. Esta actuación permitiría al consumidor determinar si recibe o no asesoramiento personalizado cuando adquiere un producto. La otra actuación consiste en introducir una prueba de idoneidad, en la línea de la MiFID, y prohibir las comisiones en el asesoramiento independiente en las ventas de los productos más complejos. De este modo, se evitará el perjuicio que podría sufrir el consumidor en caso de una venta inadecuada de tales productos.

En lo que atañe al problema que representa el asesoramiento de baja calidad, la actuación que se prefiere es la de garantizar que la cualificación profesional del vendedor del producto de seguro esté en consonancia con la complejidad de los productos que ofrezca; por ejemplo, los vendedores de complejos productos de seguro de vida deberían recibir una formación especial sobre las características de los productos que ofrecen. Debido a las estructuras del mercado y a las competencias de los Estados miembros en relación con los requisitos de cualificación profesional, esto debería combinarse con un planteamiento de Derecho indicativo.

Comercio transfronterizo: las actuaciones que se prefieren son la introducción de definiciones de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, y un sistema de reconocimiento mutuo, así como un proceso de notificación más simple para los intermediarios de seguros que deseen vender productos transfronterizamente, y un sistema de registro centralizado en el que los consumidores puedan hallar información sobre todos los vendedores de productos de seguro que existan en los Estados miembros. Estas actuaciones son relativamente eficientes en términos de costes y beneficiarían de manera importante al consumidor, al disponer este de más información y de mayores posibilidades de elección (más competencia).

Sanciones: la actuación que se prefiere es la introducción de un régimen general de sanciones, con normas mínimas armonizadas que resulten lo suficientemente disuasorias como para reducir considerablemente el número de infracciones. Esta actuación se ha considerado la más eficiente en términos de costes en diversas

evaluaciones de impacto de iniciativas legislativas similares, como son las iniciativas MiFID y PPIM. La AESPJ favorece también en gran medida este enfoque. Es preciso tener también en cuenta que muchos infractores potenciales podrían ser operadores transfronterizos con importantes volúmenes de negocios, para los cuales una sanción de 6 000 EUR por no estar registrados como intermediarios de seguros (p.ej., en España) no tendrá efectos disuasorios.

5. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

La revisión de la DMS I persigue mejorar la normativa del mercado minorista de seguros de forma eficiente. Aspira a garantizar condiciones equitativas de competencia entre todos aquellos que participan en la venta de productos de seguro, y mejorar la protección del tomador de seguro.

6. EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES Y LOS COSTES

Todas las opciones de actuación analizadas implicarán costes de cumplimiento para los Estados miembros, al tener que desarrollar y/o incorporar disposiciones en el Derecho nacional. Un reciente estudio indica que los costes del desarrollo y/o incorporación de disposiciones en el Derecho nacional son escasos o moderados. Por lo que atañe a los costes administrativos, dado que se trata de una iniciativa que, por definición, persigue la aplicación de nuevas normas de venta y, en algunos Estados miembros, el suministro de información adicional a los clientes minoristas, conllevaría costes de carácter excepcional para todos los distribuidores y fabricantes de productos. Son previsibles también costes corrientes. La ampliación del ámbito de aplicación no tendría efecto alguno para los aseguradores directos y otros operadores del mercado, o solo efectos marginales. En lo tocante a la distribución de seguros de inversión, cabe señalar que, en una iniciativa como esta, toda estimación de efectos efectuada en el nivel 1 es necesariamente aproximativa; solo podrán hacerse estimaciones más precisas una vez se emprenda el análisis de las posibles medidas de nivel 2. Los gastos administrativos, según datos del estudio de PriceWaterhouseCoopers y estadísticas del sector, ajustados por los servicios de la Comisión, se estiman en 617 millones EUR durante el primer año de aplicación de la DMS II, esto es, un 0,06 % del total de primas brutas emitidas en 2009, y, dado el gran número de empresas afectadas (en torno a un millón), generará costes relativamente moderados **de unos 730 euros por empresa, por término medio**. Esos costes no se distribuirán por igual entre todas las empresas: aquellas que vendan seguros de inversión se verán más afectadas que aquellas otras que vendan solo productos de seguro generales.

7. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

7.1. Para los consumidores y la sociedad

La mejora y armonización de las normas de asesoramiento beneficiará al consumidor, gracias a una mejor comparabilidad de las ofertas, incluso a través de diferentes canales de distribución. Es previsible que de este modo el consumidor adquiera una mayor comprensión de los servicios y productos que se ofrecen. En

consecuencia, tenderá a comparar las ofertas y buscar los productos y condiciones que mejor satisfagan sus necesidades. Esto reduce los costes o precios soportados por el consumidor.

El consumidor necesita adquirir seguros que se ajusten a sus necesidades y su situación financiera. De no ser así, existe un elevado riesgo de rescisión anticipada del contrato inadecuado y de insatisfacción del consumidor. Esto significa que si un consumidor cancela su contrato de seguro anticipadamente, perderá todos los beneficios acumulados y pagará alrededor de un 8 % de gastos de cancelación. Puede haber también consecuencias tributarias negativas para el consumidor tras la cancelación de un contrato de seguro de vida (por ejemplo, si el valor de rescate está sujeto a imposición). Por ejemplo, en el mercado de un determinado tipo de productos de seguro de vida, las estadísticas de seguros de renta variable indican que en aproximadamente el 25 % de los casos los consumidores cancelan los contratos antes de que lleguen a vencimiento (nivel de «incumplimientos»). Esto puede deberse a diversos factores, entre ellos un asesoramiento incorrecto con respecto a la elección del producto. La introducción de normas rigurosas y armonizadas puede beneficiar al consumidor, y a la sociedad en su conjunto, gracias a la reducción de las rescisiones anticipadas (reducción de los incumplimientos).

7.2. Para los vendedores de productos de seguros

Los intermediarios de seguros y las aseguradoras se beneficiarán principalmente de mayores posibilidades de negocio. Ello sería consecuencia de una reducción de los costes de las operaciones transfronterizas y de un aumento de la confianza del consumidor y, por tanto, de la demanda. Todo esto incrementaría la competencia entre los vendedores. Efectos similares cabría esperar de las opciones de actuación que alientan la actividad transfronteriza de los intermediarios de seguros.

En cuanto a los efectos de la mejora de las normas de asesoramiento, los operadores del mercado ahorrarán algunos costes adicionales derivados de los casos de incumplimiento. Por ejemplo, los costes ligados al recálculo y calibrado de las medidas de gestión del riesgo que han de hacer las aseguradoras, que deben gestionar una gran variedad de riesgos con una perspectiva de inversión a largo plazo. Por último, se considera que los participantes en el mercado se beneficiarán también de la mayor estabilidad del mercado financiero.

7.3. Para los Estados miembros

Los seguros desempeñan una función social importante, pues cubren riesgos a los que los ciudadanos no pueden hacer frente, o difícilmente, en circunstancias normales. Los Estados miembros podrían tener menores costes y, por tanto beneficios, ya que la disminución de las ventas de productos de seguro inadecuados que den lugar a cancelaciones anticipadas de los contratos implicaría una reducción de los costes de ayuda a los consumidores que no puedan absorber las pérdidas derivadas de sus activos y los mayores gastos derivados de ventas inadecuadas de contratos de seguro (p.ej., seguro de vida, seguro de desempleo, seguro del hogar, seguro médico).

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Al objeto de evaluar si las opciones de actuación seleccionadas han servido para alcanzar los objetivos que persiguen, los servicios de la Comisión prevén trabajar en estrecha colaboración con la AESPJ, grupos representativos de consumidores (p.ej., el FSUG - Grupo de Usuarios de Servicios Financieros), los principales interesados y los Estados miembros. Transcurridos cinco años desde la adopción de la Directiva revisada, se realizará una evaluación *ex post*.